

# Une «thérapie combinée» au service du système de santé suisse

Utiliser les lois existantes tout en visant une loi fédérale sur la santé

Julia Amann, Stefan Spycher, Gert Ulrich, Carmela Flury

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Management Summary</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Contexte et objectifs</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Cadre et format</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Résultats</b>	<b>5</b>
4.1	Obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une loi fédérale sur la santé	5
4.2	Quels arguments en faveur d'une loi fédérale sur la santé?	6
4.3	Que faire?	7
<b>5</b>	<b>Conclusions</b>	<b>9</b>

## Remerciements

La manifestation Careum Impuls 2025 n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien et l'engagement de nombreuses personnes et organisations. Nous souhaitons tout d'abord remercier nos institutions partenaires, Unisanté Lausanne représentée par la professeure Stéphanie Monod, et l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) représentée par le professeur Henri Bounameaux, Valérie Clerc et Franziska Egli pour leur précieuse collaboration. Nous tenons également à remercier chaleureusement l'ensemble des participant.e.s pour les perspectives et les éclairages apportés. Enfin, nous tenons à exprimer notre gratitude à l'équipe de projet de Careum, ainsi qu'à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué à cette manifestation.

Nous espérons que ce rapport servira de base à la poursuite des discussions et au développement de mesures concrètes visant à apporter des changements au système de santé suisse.

Le texte allemand est le texte original  
Traduction française: Versions originales, Neuchâtel

# 1 Management Summary

## Contexte

Le système de santé suisse est confronté à d'importants défis: augmentation des coûts, pénurie croissante de personnel qualifié et mesures insuffisantes en matière de prévention et de promotion de la santé. Un rapport réalisé par Unisanté Lausanne à la demande de l'Académie suisse des sciences médicales (ASSM) conclut que l'élaboration d'une loi fédérale sur la santé inscrite dans la Constitution pourrait aider à résoudre ces problèmes de manière durable. Des responsables des milieux politiques, économiques, éducatifs et sanitaires ainsi que la représentante d'une organisation de patient.e.s ont discuté de la faisabilité et de l'utilité de cette approche dans le cadre de la manifestation Careum Impuls.

## Principaux enseignements

Selon les participant.e.s, l'élaboration et la mise en œuvre d'une loi fédérale pourraient être entravées par les facteurs suivants:

- absence de compréhension commune de la santé et objectifs peu clairs
- perception insuffisante de l'urgence et des ressources nécessaires
- crainte d'un éparpillement des ressources et d'une densification de la réglementation
- ampleur de la révision partielle visée

Selon les participant.e.s, une loi fédérale pourrait contribuer à:

- clarifier les compétences et améliorer la coordination
- apporter davantage de souplesse dans la formulation et la mise en œuvre des mesures
- soutenir des concepts innovants et des visions globales
- simplifier le système de santé

## Que faire?

1. **Développer une vision commune:** une large compréhension de la santé et des objectifs clairs sont nécessaires.
2. **Utiliser les lois existantes:** des réformes devraient être menées de manière rigoureuse dans le cadre juridique existant.
3. **Promouvoir une loi fédérale:** une loi fédérale sur la santé inscrite dans la Constitution pourrait résoudre à long terme d'importants défis structurels.
4. **Renforcer la participation:** la participation active de la population et des parties prenantes concernées est essentielle.
5. **Promouvoir les approches innovantes:** des projets pilotes ayant trait à la numérisation et à la prévention devraient être encouragés et mis en œuvre de manière ciblée.

## Conclusion

La manifestation organisée par Careum a montré qu'un changement de paradigme était nécessaire pour assurer la pérennité du système de santé suisse. Une «thérapie combinée» composée de mesures immédiates et de réformes structurelles à long terme semble être la solution idéale (cf. fig. 2, p. 7).

## 2 Contexte et objectifs

Le système de santé suisse est confronté à des défis croissants: la demande en prestations de santé augmente, les coûts de santé sont en hausse, les pénuries de personnels qualifiés s'aggravent et la prise en charge ne peut plus être garantie sur l'ensemble du territoire. La situation est aussi marquée par l'approche «réparation de la santé» du système de santé suisse, insuffisamment axée sur la promotion de la santé et la prévention.<sup>1</sup> Il apparaît aussi qu'une perspective «Une seule santé»<sup>2</sup> est nécessaire pour tenir compte des défis mondiaux et promouvoir le développement durable du système de santé.

Un rapport scientifique d'Unisanté Lausanne, mandaté par l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM), montre que les conditions-cadres prévalant actuellement dans la gouvernance du système de santé ont atteint leurs limites et ne permettent plus de mettre en œuvre les réformes nécessaires.<sup>3</sup> Le rapport conclut qu'une loi fédérale sur la santé inscrite dans la Constitution pourrait constituer une base appropriée. Mais un tel projet de loi est-il réalisable en Suisse? Et un changement de paradigme est-il nécessaire pour intégrer la promotion de la santé, la prévention et la prise en charge au sein d'un concept global?

Careum s'intéresse de près à ces questions. En tant qu'institut de formation dans le domaine de la santé, nous sommes persuadés que le renforcement durable du système de santé suisse nécessite d'étudier et de développer différentes solutions en concertation avec l'ensemble des parties prenantes concernées. En collaboration avec nos partenaires ASSM et Unisanté Lausanne, nous nous sommes donc fixé pour objectif de faire avancer le débat dans le cadre d'une manifestation.

Le concept **«Une seule santé»** («One health») est une approche globale qui associe la santé et le bien-être des personnes, des animaux, des plantes et des écosystèmes. Il prend en compte les déterminants sociaux de la santé ainsi que les risques liés au changement climatique, à la résistance aux antimicrobiens, à la sécurité alimentaire et à la disparition de la biodiversité. L'OMS le décrit comme une approche intégrée qui reconnaît l'interdépendance de ces domaines afin d'optimiser durablement la santé des personnes, des animaux, des plantes et des écosystèmes. Cette approche ne se limite pas aux situations d'urgence, mais contribue également à la réalisation des objectifs de développement durable et de la couverture sanitaire universelle.

1 Monod S, Pin S, Levy M, Grandchamp C, Mariétan X, Courvoisier N. Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition d'une loi fédérale sur la santé. Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, 2024 (Raisons de santé 357). <https://doi.org/10.16908/issn.1660-7104/354>

2 Organisation mondiale de la Santé (OMS). Une seule santé: une approche holistique de la santé et du bien-être. Relevé épidémiologique hebdomadaire. 2023;98(48/49):622-3.

3 Monod et al., 2024

### 3 Cadre et format

Le 9 janvier 2025, lors de la manifestation Careum Impuls intitulée «Le système de santé suisse: un changement de paradigme est-il nécessaire?», une quarantaine de responsables des milieux politiques, économiques, éducatifs et sanitaires ainsi que d'une organisation de patient.e.s se sont penchés sur des questions relatives à la gouvernance et à l'amélioration du système de santé. Après une introduction thématique du professeur Henri Bounameaux (ASSM), la professeure Stéphanie Monod (Unisanté Lausanne) est revenue sur les principales conclusions du rapport. Les participant.e.s se sont ensuite demandé en petits groupes si une nouvelle loi fédérale sur la santé pouvait apporter une solution durable aux quatre domaines problématiques décrits dans le rapport (besoins en matière de prise en charge, coûts, structures, personnel qualifié – cf. fig. 1) et ont réfléchi aux alternatives à mettre en œuvre en l'absence d'une loi fédérale sur la santé. Chaque groupe s'est concentré sur un domaine particulier..

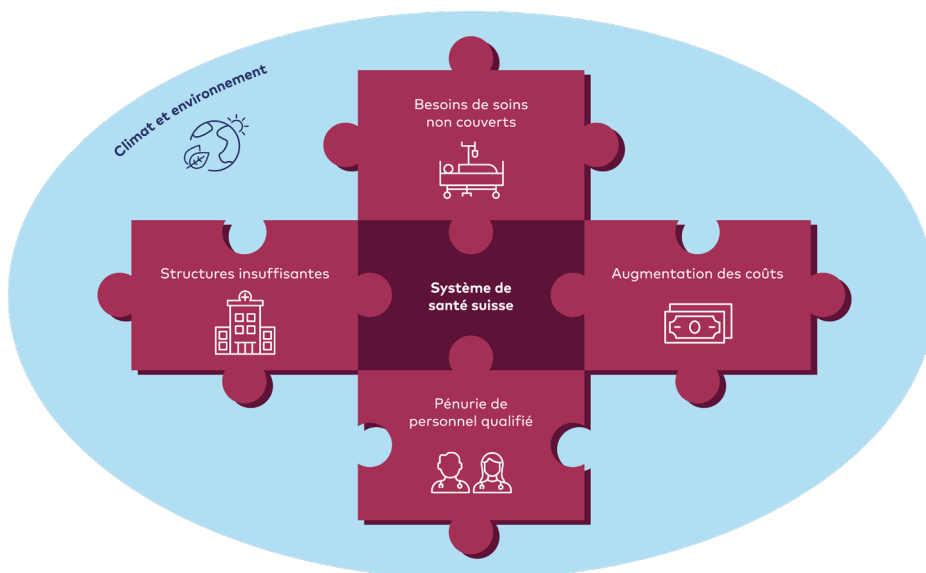


Figure1: Les quatre domaines problématiques décrits dans le rapport (selon Monod et al., 2024).

Au terme de ce travail de réflexion, la discussion s'est poursuivie selon la méthode dite du «Fishbowl» (technique de discussion en groupe impliquant deux cercles de participant.e.s: les personnes situées dans le cercle intérieur discutent d'un sujet donné, tandis que les personnes situées dans cercle extérieur écoutent la conversation). Ce format dynamique a permis aux participant.e.s de prendre part activement aux échanges dans le cercle intérieur. Les autres participant.e.s suivaient la discussion tout en ayant la possibilité de se joindre au cercle intérieur afin de faire valoir leur point de vue. Le débat était animé par le Dr Stefan Spycher, CEO de Careum, qui a ensuite synthétisé les résultats.

## 4 Résultats

Cette manifestation a permis l'émergence d'intenses discussions sur la nécessité et la faisabilité d'une modification constitutionnelle visant à introduire une loi fédérale sur la santé en Suisse. Les participant.e.s ont examiné sous divers angles les avantages et les inconvénients d'une telle loi. Elles et ils ont mis en lumière les défis à relever et réfléchi aux prochaines étapes possibles.

### 4.1 Obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une loi fédérale sur la santé

La discussion a permis d'identifier différents facteurs en défaveur de la mise en œuvre d'une loi fédérale et son inscription dans la Constitution, ou tout au moins les facteurs agissant comme des freins.

#### **Absence de compréhension commune de la santé et objectifs peu clairs**

La discussion a notamment porté sur la nécessité de créer en premier lieu une compréhension commune de la santé, ainsi que de clarifier les objectifs et les priorités du système de santé. Autres obstacles majeurs: les résistances politiques et les intérêts particuliers. Les participant.e.s ont estimé que les cycles politiques et la recherche de résultats à court terme n'incitaient pas à aborder les objectifs et les changements à long terme induits par une telle modification constitutionnelle.

#### **Prise en compte insuffisante de l'urgence**

Les participant.e.s ont également estimé que les parties prenantes du système de santé et la population ne considéraient pas encore la situation actuelle comme une crise substantielle, ce qui n'incite pas à agir. À cela s'ajoute le fait que le processus de modification constitutionnelle et les adaptations nécessaires de lois existantes, notamment de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), risquerait de mobiliser énormément de ressources. Dans ce contexte, certain.e.s participant.e.s craignent qu'un échec de la révision partielle réduise à néant jusqu'à dix ans de travail.

#### **Crainte d'un éparpillement des ressources et d'une densification de la réglementation**

La nécessité de s'attaquer aux défis les plus urgents, comme le transfert vers l'ambulatoire et la numérisation, a également été évoquée. En effet, les participant.e.s craignent que la mise en œuvre d'une loi fédérale sur la santé n'entraîne un éparpillement des ressources ainsi que des retards dans le déploiement des mesures les plus urgentes. Du côté des prestataires, la multiplication des dispositions réglementaires et la charge administrative supplémentaire qui en découle ont également été invoquées comme arguments contre l'élaboration d'une loi fédérale sur la santé.

#### **Ampleur de la révision partielle visée**

Dans ce contexte, l'ampleur de la révision partielle de la Constitution fédérale envisagée dans le rapport (Monod et al., 2024) a également été critiquée, certain.e.s participant.e.s faisant valoir que le champ d'application de la prise en charge, de la prévention et de la promotion de la santé était trop large et constituait une source de difficulté supplémentaire. Concrètement, elles et ils ont estimé qu'une approche trop large pouvait difficilement faire l'objet d'un consensus politique et social, notamment au regard des structures fédérales de la Suisse et des intérêts particuliers des cantons. La crainte, en partie justifiée selon les participant.e.s, d'une ingérence de la Confédération dans l'autonomie des cantons est également considérée comme un défi de taille.

#### **4.2 Quels arguments en faveur d'une loi fédérale sur la santé?**

Malgré ces obstacles, de nombreux avantages apportés par une loi fédérale inscrite dans la Constitution ont été mis en évidence. Une nette majorité s'est exprimée en faveur de l'introduction d'une telle loi.

##### **Clarification des compétences et amélioration de la coordination**

Les participant.e.s s'accordent à dire qu'une loi fédérale sur la santé pourrait clarifier les compétences entre la Confédération et les cantons et ainsi faciliter la coordination. Une loi fédérale pourrait notamment favoriser la mise en œuvre de la numérisation et l'utilisation efficace et efficiente des données de santé. Certains défis ne peuvent être relevés qu'au niveau national grâce à des compétences et des responsabilités clairement définies dans une loi. Cette approche permettrait d'améliorer l'efficacité et l'équité du système, tout en facilitant la réalisation d'objectifs à long terme comme le renforcement de la prévention.

##### **Davantage de souplesse dans la formulation et la mise en œuvre des mesures**

Selon les participant.e.s, une loi fédérale sur la santé dotée d'un cadre flexible à un niveau supérieur offrirait la possibilité de répondre aux défis suprarégionaux de manière ciblée et aux défis régionaux de manière spécifique. En effet, les structures centralisées permettent d'une part de raccourcir les processus décisionnels et clarifier les responsabilités, et d'autre part de formuler et mettre en œuvre les mesures de manière flexible. Une loi fédérale pourrait par exemple faciliter une planification hospitalière supracantonale et renforcer la médecine de premier recours, ce qui favoriserait l'accès à une prise en charge adaptée aux besoins et à la demande. De même, une loi fédérale pourrait permettre de mettre en place un système de financement vertueux, de poursuivre la numérisation et de faciliter la prise de décisions basées sur des données, tout en créant des bases légales susceptibles de combler les lacunes existant dans le financement de la prévention et de la promotion de la santé.

##### **Soutien de concepts innovants**

La discussion a permis de souligner qu'un grand nombre d'excellents concepts échouaient faute de bases légales. Une loi fédérale pourrait favoriser la mise en œuvre d'idées innovantes et notamment une vision plus globale de la santé, dans le sens de l'approche «Une seule santé», et ainsi améliorer la concertation et la coordination entre les différents champs d'application politiques.

##### **Simplification du système de santé**

Un autre argument avancé en faveur de l'introduction d'une loi fédérale était la simplification escomptée du système de santé, susceptible de remplacer la multitude de réglementations et une organisation en silos. Le système de santé suisse repose sur une combinaison complexe de lois fédérales, de lois cantonales et de réglementations internationales, parmi lesquelles la LAMal, la loi sur l'assurance-accidents, la loi sur les produits thérapeutiques, la loi sur les professions de la santé, la loi relative à la recherche sur l'être humain, la loi sur la protection de la population, la loi sur les professions médicales, la loi sur les épidémies ainsi que les droits des patients et la protection des données. Cette multiplicité de législations entraîne souvent une fragmentation des réglementations au sein de différentes lois. Une loi fédérale sur la santé inscrite dans la Constitution devrait permettre de simplifier le système afin de répondre plus efficacement aux défis qui se posent.

### 4.3 Que faire?

Dans le cadre de la manifestation, les participant.e.s sont arriv.e.s à la conclusion qu'il fallait commencer par développer une compréhension commune de la santé ainsi qu'une vision et des objectifs communs pour le système de santé, approuvés et partagés par l'ensemble des parties prenantes. Dans un deuxième temps, il conviendrait d'examiner dans quels cas une modification de la Constitution serait nécessaire pour atteindre ces objectifs, et dans quels cas les bases légales existantes seraient suffisantes pour apporter des améliorations.

En effet, les participant.e.s étaient unanimes: les bases légales existantes doivent être utilisées et optimisées en parallèle, afin d'obtenir des améliorations perceptibles à court terme, tout en cherchant à promouvoir un système de santé finançable, efficace et durable. Il est nécessaire de faire avancer les réformes à l'aide d'une «thérapie combinée» en associant les possibilités d'action offertes par les lois existantes à la création de nouvelles opportunités au moyen d'une modification de la Constitution (cf. fig. 2). Bien que la majorité des participant.e.s ont considéré la fragmentation de la base légale comme un défi, elles et ils s'accordent à dire que le potentiel de gouvernance que recèlent les lois existantes, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement ou de la LAMal, n'est pas pleinement exploité à ce jour. Il a par exemple été démontré que les tarifs pourraient être mieux utilisés comme mécanisme de gouvernance. Des projets pilotes pourraient également être lancés dans le cadre de l'article relatif aux projets pilotes de la LAMal, afin de mener dans des cantons à fort potentiel de ressources des projets modèles sur des solutions possibles comme le transfert vers l'ambulatoire, la numérisation ou la promotion des compétences en matière de santé. La promotion de la collaboration interprofessionnelle et la délégation des tâches (task shifting ou task optimising) ont également été considérées comme des opportunités pouvant créer une grande valeur ajoutée sur la base de la législation existante. En définitive, le succès d'une loi repose sur son application systématique et des compétences d'exécution clairement établies.

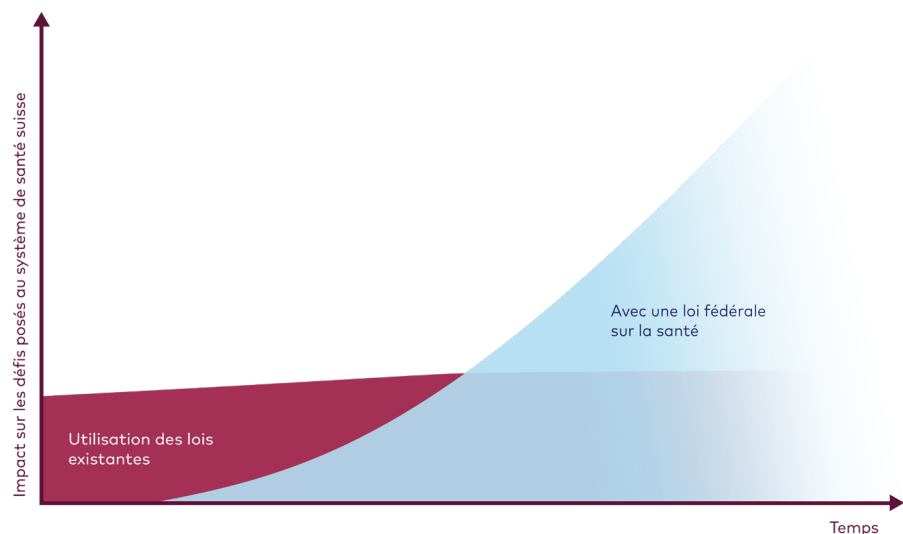


Abbildung 2: Représentation schématique de l'effet d'une «thérapie combinée»



Autre point largement partagé: la population devrait être activement impliquée dans le processus afin de comprendre les perspectives qui s'offrent à elle. Ses besoins pourraient ainsi être rendus visibles au moyen d'initiatives populaires, d'assemblées citoyennes régionales et de campagnes de communication ciblées. Il conviendrait à cet égard de tenir compte des conditions locales et culturelles qui déterminent l'expérience de la population en matière de soins de santé. Dans ce contexte, il a été recommandé de ne plus mettre l'accent sur les défauts du système mais d'opter plutôt pour une approche narrative porteuse d'espoir. Face aux multiples défis qui se présentent, les jeunes générations ont particulièrement besoin d'espoir et de perspectives en matière de qualité de vie. La Suisse offre de bonnes conditions dans ce domaine. Il faudrait surtout que les ressources soient utilisées de manière plus efficace.

Le même principe a été avancé pour la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Outre des mesures d'incitation positives et une optimisation de la qualité du travail et de l'environnement dans le secteur de la santé, il conviendrait de mettre en lumière la raison d'être des professionnel.le.s de santé et de leur témoigner de l'estime. L'évolution des besoins des jeunes générations doit être prise en compte. En ce qui concerne la pénurie de personnel qualifié, la coopération entre les différentes parties prenantes du secteur de la santé a également été considérée comme essentielle. En Suisse, les grands cantons et les associations du corps médical constituent des forces motrices susceptibles de contribuer au succès des réformes du système de santé.

## 5 Conclusions

Les discussions menées lors de la manifestation Careum Impuls ont montré que le système de santé suisse se trouve à un tournant décisif. Il convient de profiter de l'élan politique actuel pour faire avancer les réformes urgentes qui s'imposent, sans pour autant occulter les réalités complexes et les défis croissants du système fédéraliste. Les recommandations suivantes peuvent être formulées sur la base des résultats obtenus lors des discussions.

### **Créer une vision commune et mettre en évidence les besoins d'action**

Une première étape consiste à développer une compréhension commune de la santé et des mesures à mettre en œuvre. Seule une vision claire et partagée par la population, les responsables politiques et les parties prenantes du secteur de la santé permettra d'élaborer et de mettre en œuvre des réformes durables.

### **Utiliser la réglementation existante et promouvoir une loi fédérale**

La discussion a montré que des réformes sont nécessaires à deux niveaux: à court terme en appliquant de manière systématique les lois existantes dans le cadre constitutionnel actuel, et à long terme en révisant partiellement la Constitution fédérale et en introduisant une loi fédérale sur la santé.

### **Trouver le juste équilibre entre particularismes et uniformisation**

L'un des principaux défis consiste à préserver l'autonomie et la souveraineté des cantons, tout en visant une certaine uniformisation et harmonisation. Il s'agit d'adopter une approche respectueuse des structures fédérales, mais aussi garante d'une coopération efficace.

### **Encourager la participation de la population et adopter une approche extraparlamentaire**

La population doit être activement impliquée dans le processus de réforme, par exemple en adoptant une approche plus participative, en dehors des cadres politiques usuels, grâce à une initiative populaire. Des assemblées citoyennes régionales et des campagnes de communication ciblées pourraient également contribuer à favoriser l'acceptation de la population et à garantir sa participation. Il convient de choisir des éléments de langage axés sur l'espoir et les opportunités, afin d'encourager des valeurs comme la confiance et le courage.

### **Passer de la discussion à la mise en œuvre en créant des groupes de travail et en favorisant l'engagement**

Pour obtenir des progrès concrets, il est essentiel qu'un groupe engagé d'acteurs, auquel la population peut s'identifier, ose passer du discours à l'action.

Compte tenu des nombreux défis à relever, la réforme du système de santé suisse est indispensable. Cette approche requiert un dosage approprié d'adaptations légales, de vision à long terme et de participation active. Cet exercice d'équilibre ne peut réussir qu'en instaurant des partenariats, en faisant preuve d'un engagement sans faille et d'une réelle volonté de changement.

Careum poursuivra le dialogue avec les institutions partenaires afin de contribuer activement au développement de solutions permettant d'assurer l'avenir du système de santé suisse.

Citation suggérée:

Amann, J., Spycher, S., Ulrich, G., Flury, C. (2025).

**Une «thérapie combinée» au service du système de santé suisse: utiliser les lois existantes tout en visant une loi fédérale sur la santé.** Careum: Zurich.

**Fondation Careum**

Pestalozzistrasse 3, CH-8032 Zurich

T +41 43 222 50 00

[info@careum.ch](mailto:info@careum.ch), [careum.ch](http://careum.ch)